

ABARCA MONTERO, JUAN GUILLERMO (2013): ¿PREPARADOS PARA EL E-GOVERNMENT? CONSIDERACIONES EN TORNO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO, *ARS BONI ET AEQUI* (AÑO 9 N° 2) PP. 173-212

¿PREPARADOS PARA EL E-GOVERNMENT?

CONSIDERACIONES EN TORNO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

*Are we prepared for the
E-Government?*

*Considerations regarding the online
administrative procedure*

JUAN GUILLERMO ABARCA MONTERO*
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago, Chile

RESUMEN: En los albores del siglo XXI, una Administración al servicio de los ciudadanos debe proponerse la utilización de herramientas propias de la era de la información para la concreción de sus fines, en pos del desarrollo y bienestar de las personas. Este trabajo se propone reflexionar en torno a la problemática que puede observarse en el desarrollo de un procedimiento administrativo electrónico, y a las cuestiones a considerar en su implementación. De ser bien ideada esta institución jurídica por la Administración, puede contribuir de manera significativa a la concreción de varios de los principios que inspiran a nuestro Derecho Administrativo.

* Abogado. Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. <jgabarca@uc.cl>

Artículo recibido el 16 de mayo de 2012 y aprobado el 25 de agosto de 2013.

PALABRAS CLAVE: procedimiento administrativo electrónico - *E-Government* - derechos fundamentales

ABSTRACT: In the twenty-first Century, an Administration that serves citizen should propose the use of tools of the information age for the realization of its goals, in pursuit of development and welfare of people. This paper intends to reflect on the problems that can be observed in the development of an online administrative procedure, and the issues to be considered in its implementation. If this legal institution is well implemented by the Administration, it can contribute significantly to the achievement of several principles underlying our Administrative Law.

KEY WORDS: online administrative procedure - *E-Government* - fundamental rights

INTRODUCCIÓN

El Derecho administrativo en el siglo XXI¹ debe estar empapado de una serie de principios que permitan el mayor desarrollo de las capacidades individuales de los ciudadanos, sin entorpecer sus vidas con cuestiones tan significativas como el tiempo que deben utilizar para relacionarse con la Administración. Junto al principio de legalidad, de responsabilidad administrativa, de transparencia y de protección a los derechos fundamentales, en la última década han surgido temáticas interesantes dentro de la disciplina respecto a la forma en que se desenvuelve la Administración Pública en la llamada sociedad de la información. Es aquí donde se inserta el tema de estudio del presente trabajo, pues en una sociedad tan digitalizada como la nuestra, los organismos públicos deben plantearse la necesidad de recurrir a los medios tecnológicos, tanto para relacionarse con los ciudadanos, como para obtener las mismas ventajas que han conseguido las personas y las empresas en el uso de las llamadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Nuestro gobierno, atento al fenómeno del uso de las TIC, ha tomado iniciativas como el recientemente lanzado portal web llamado *www.chileatiende.cl*, una red de servicios del Estado que reúne 9 servicios públicos (que se irán incrementando) y que busca, al entregar la atención de diversas instituciones en un solo lugar, hacer más eficiente la relación del Estado

¹ Véase RODRÍGUEZ-ARANA (2009).

con las personas, y disminuir el tiempo que éstas utilizan para acceder a la Administración. Al decir del Presidente Sebastián Piñera: “*el corazón, la esencia y la filosofía de este programa es poner las cosas donde deben estar: es el Estado el que está al servicio de las personas, y no las personas al servicio del Estado*”.²

La utilización de las herramientas electrónicas en el procedimiento administrativo pueden contribuir de varias maneras a mejorar la gestión y desempeño de la Administración. Es así como el profesor Soto Kloss, al analizar en un primer momento las contribuciones y debilidades de la Ley N° 19.880 sobre procedimiento administrativo, encuentra un interesante aporte de la misma –siempre que llegue a ser realidad en términos generales, y no como excepción- el hecho de que permita el acceso permanente por el interesado a los procedimientos, incluso por vía electrónica.³

Tras casi 10 años de la aparición de la Ley n° 19.880 que *Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado*, y frente al desarrollo de iniciativas como las herramientas vía *web* que le ofrece el Servicio de Impuestos Internos a los contribuyentes, el portal *Chilecompra* o el recientemente aparecido *Chileatiende*, me parece de la mayor importancia analizar la institución del procedimiento administrativo electrónico (PAE) en nuestro sistema.

Así, el objetivo del presente trabajo es analizar el PAE en nuestro sistema, a la luz de nuestra legislación, buscando determinar si está desarrollado de manera suficiente para la implementación de un verdadero *E-Government* (gobierno electrónico) que permita dar acceso a los ciudadanos a la mayoría de los servicios públicos a través de medios informáticos. Se revisará el concepto que define este tipo de procedimiento, sus ventajas y desventajas en relación a la protección de los derechos fundamentales y sus aspectos relevantes, buscando presentar un esquema del mismo.

I. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

El procedimiento administrativo electrónico hace referencia a todas aquellas disposiciones normativas que permiten el uso, exclusivo o alternativo, de

² En *Publímetro*, martes 10 de enero de 2012, p. 6, noticia titulada “Piñera lanza red de multiservicios”.

³ SOTO (2003) p. 88.

medios tecnológicos en la satisfacción de todo el conjunto de actos y etapas previas a la adopción de decisiones finales de la Administración Pública; en la producción, publicación y notificación del acto administrativo; y en el ejercicio y trámite de recursos.⁴

Al idear este concepto, se concibe la posibilidad de que la serie de diligencias que configuran el procedimiento administrativo sean efectuadas mediante el empleo de las TIC. El uso de éstas se entiende en razón de la forma en que han comenzado a formar parte de la cotidianidad de los ciudadanos en múltiples ámbitos de su vida.

El uso de las TIC ha generado el importante concepto de gobierno electrónico, relacionado directamente con la gestión pública y participación ciudadana, el cual se ha venido constituyendo como un elemento posible y factible para la modernización del Estado y el reforzamiento de la democracia.⁵ GRANADOS aporta su definición de *E-Government* como el uso de las TIC (por el gobierno) para modernizar el Estado⁶, y en todas las definiciones de esta forma de gobernanza se destaca la importancia de los aspectos organizacionales necesarios para implementar el gobierno electrónico.

Con la incorporación de las TIC a la relación jurídico-administrativa, se supera la exclusividad del papel *ad solemnitatem* como soporte documental para obtener documentos sin papel (*paper-less*)⁷, situación que el legislador en varios sistemas entiende como una oportunidad para simplificar el procedimiento en pos de la eficiencia del mismo.

II. NECESIDAD DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

En el contexto de una sociedad o cultura de la información, los individuos han optado por comunicarse a través de medios electrónicos. Por lo tanto, una Administración al servicio de los ciudadanos debe interactuar de la misma forma en que ellos lo hacen con sus pares. Así, nace la necesidad de que la Administración desarrolle un gobierno electrónico, para lo cual un

⁴ QUINTERO (2011) p. 4.

⁵ CENDRÓS *et al* (2004) p. 134.

⁶ GRANADOS (2002) p. 2.

⁷ BAUZÁ (2002) p. 4.

aporte fundamental desde el área jurídica es el desarrollo de un procedimiento administrativo electrónico.

La posibilidad de implementar el uso de las TIC en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso administrativo, se presenta como una necesidad de contar con un Derecho Administrativo electrónico; como una orientación particular a esta rama del Derecho público surgida a partir de la simbiosis entre Derecho informático⁸, uso de medios tecnológicos y Derecho administrativo.⁹

Como la sociedad de la información se caracteriza por la utilización de herramientas tecnológicas, es necesario generar un lenguaje jurídico especializado en estas herramientas. Una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas. Muchas veces, la barrera que sigue distanciando al ciudadano de cualquier administración, y en especial la Administración del Estado, no es otra que la barrera que levanta el tiempo y el espacio: el tiempo que hay que dedicar a la relación con aquella para la realización de muchos trámites de la vida diaria que empiezan a veces por la necesidad de una primera información que exige un desplazamiento hacia una oficina pública. Esas primeras barreras en las relaciones con la Administración –la distancia a la que hay que desplazarse y el tiempo que es preciso dedicar– hoy día no tienen razón de ser.¹⁰

Por lo demás, el expediente informático, al decir del profesor Ortega, hace posible el cumplimiento de tres principios de la Ley de procedimiento: el de celeridad en la tramitación, el de normalización y el de acceso y conocimiento por el ciudadano del estado de tramitación del expediente.¹¹ La misma idea recoge nuestra Contraloría (CGR) al señalar que *“los principios de celeridad, economía procesal, no formalización, eficiencia y eficacia, previstos en la Ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, armonizan con la incorporación de tecnologías de la información y comunicación en la*

⁸ El concepto de Derecho Informático fue introducido en la enseñanza del Derecho por el profesor Wilhelm Steinmüller, en 1970, en la Universidad de Ratisbona en Alemania. Véase SAARENPÄÄ (2005) p. 16.

⁹ QUINTERO (2011) p. 3.

¹⁰ Cfr. Exposición de Motivos de la Ley 11/2007 (España), de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

¹¹ ORTEGA (1993) p. 216, a su vez citado por BAUZÁ (2002) p. 24.

*función de los organismos públicos, en la medida que se dé cumplimiento a las disposiciones que regulen los procedimientos respectivos”.*¹²

Es dable considerar, entonces, que la implementación de un procedimiento administrativo electrónico aporta a la concreción de los principios de:

- i) Celeridad: es uno de los principios generales que se ha formulado en forma expresa en todas las leyes de procedimiento administrativo a nivel latinoamericano.¹³ Si el procedimiento es un asunto de la Administración, es decir, si la Administración es la responsable del procedimiento, el principio consecuencial establecido en garantía de los particulares, es que debe ser desarrollado con la mayor rapidez y celeridad posible.¹⁴
- ii) Economía procesal: el principio de la eficacia, conlleva también a la necesidad de racionalizar la actividad administrativa, originando además, otros principios como el de la simplicidad (normalización o uniformación) y de economía procedimental, que se menciona en la generalidad de las leyes de procedimiento, como las leyes argentina, hondureña, venezolana, uruguaya y mexicana, y conlleva a la necesidad de que los asuntos se decidan administrativamente con celeridad, en la forma más rápida posible, economizando lapsos y el menor costo posible.¹⁵ El principio está ampliamente tratado en nuestra Ley de procedimiento administrativo en su artículo 9.
- iii) No formalización: el procedimiento administrativo, se configura como un conjunto de actos y actuaciones estrechamente vinculados entre sí, con el objeto de obtener un resultado concreto que, generalmente, se materializa en un acto administrativo. Por ello, en definitiva, el procedimiento administrativo se identifica con el conjunto de formas y formalidades establecidas para guiar la acción de la Administración con miras a la obtención de ese resultado y como garantía de las personas contra las arbitrariedades de los funcionarios. Dado el principio de economía y celeridad, la prescripción de formas no puede entorpecer la acción administrativa. Por ello, el principio de eficacia conlleva al principio del informalismo.¹⁶

¹² CGR, Dictamen N° 29.845 de 2010.

¹³ BREWER-CARÍAS (2009) pp. 188 y 189.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ídem.*, pp. 180-183.

¹⁶ *Ídem.*, pp. 183 y 184.

- iv) Eficacia: puede decirse que este principio se incluye expresamente en todas las leyes de procedimiento administrativo de América Latina. Así, todos los sistemas continentales privilegian en el procedimiento administrativo el logro de su finalidad, para lo cual deben removerse todos los obstáculos formales y dilaciones innecesarias; debiendo prevalecer dicho logro sobre los formalismos siempre que no incidan en su validez ni disminuyan las garantías de los ciudadanos.¹⁷

Junto con las amplias ventajas que ofrece instar a un procedimiento administrativo electrónico, también surgen desventajas que no pueden obviarse.

Ante la necesidad de adecuar la legislación vigente a un procedimiento de naturaleza informática, lo primero que surge en el ámbito jurídico es una reticencia por parte de los juristas frente a los procesos informáticos.¹⁸ A esto se suma una serie de necesidades en los aspectos organizacionales¹⁹, que afectarán inevitablemente al ciudadano. La posibilidad de desarrollar proyectos de gobierno electrónico exige una gran claridad respecto a cómo se va abordar la estructura del aparato que conforma al organismo público. No solo se trata de un asunto de infraestructura informática que puede solventarse con la incorporación de presupuesto, sino que se deberán analizar las capacidades de la institución pública para favorecer la automatización de sus procedimientos desde el punto de vista del capital humano. Mientras las generaciones más jóvenes o “nativos digitales”, como se les suele llamar, han utilizado las herramientas computacionales a la par con las de soporte papel, quienes llevan tiempo como funcionarios públicos podrían necesitar de una capacitación adicional profunda en temas computacionales a nivel usuario, sin contar con todos los aspectos de programación que requieren el aporte de especialistas. En relación a lo anterior, y esta vez desde el punto de vista del ciudadano, aparece el problema de la llamada brecha digital (*digital divide*).

Las discrepancias en la conectividad a Internet basada en el ingreso de los jefes de hogar, la raza, la residencia y el tipo de familia son un problema conocido como la “brecha digital”.²⁰ Lo preocupante, y de mayor relevancia al momento de establecer un procedimiento electrónico, es que aquellos segmentos de la población sin conexión a internet son aquellos que dependen

¹⁷ *Ídem.*, pp. 176-178.

¹⁸ BAUZÁ (2002) p. 5.

¹⁹ CENDRÓS *et al* (2004) pp. 142 y ss.

²⁰ KLIMA (2003) p. 4.

de los programas sociales del gobierno²¹ y, por tanto, quiénes más recurrirán a la Administración para sacar su proyecto de vida adelante.

Por último, y muy relacionado con el tema de la brecha digital, está el hecho de si un procedimiento administrativo electrónico garantiza de la misma forma que el procedimiento tradicional la protección de las garantías fundamentales del ciudadano.

III. RECORRIDO NORMATIVO

1. A nivel nacional

Resulta imposible afirmar que existe a nivel nacional una normativa en materia de gobierno electrónico. No obstante, hay diferentes cuerpos normativos que tratan el tema del procedimiento administrativo electrónico con mayor o menor profundidad. Al menos, es posible sostener que hay una propuesta laxa a nivel legal respecto de este tipo de procedimiento. No hay una norma supletoria que rijan el accionar en materias electrónicas de la Administración, pues la Ley N° 19.880, que tiene este carácter suplente en materia de procedimientos, solo abre la puerta a la posibilidad de implementación de un PAE, pero no detalla su contenido, como se verá.

A continuación se ofrece una reseña de las normas orientadas a diferentes materias en las que se considera el uso de herramientas tecnológicas en el ejercicio de la Administración Pública y sus relaciones con las personas:

- i) Ley N° 19.880, que *Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado*. En su artículo 18, luego de definir el procedimiento administrativo, señala que todo procedimiento administrativo deberá constar en un expediente, escrito o electrónico. Señala, además, que deberá llevarse un registro actualizado, escrito o electrónico, al que tendrán acceso permanente los interesados, en que consten las actuaciones de la Administración. Más importante es el artículo 19, referente a la utilización de los medios electrónicos, que señala: "*El procedimiento administrativo podrá realizarse a través de técnicas y medios electrónicos. Los órganos de la administración procurarán proveerse de los medios compatibles para ello, ajustándose al procedimiento regulado por las leyes*". Como vemos, la

²¹ Ídem., pp. 4 y 5.

ley reconoce el procedimiento administrativo electrónico, pero en una suerte de afán por el desarrollo de ulterior reglamentación. Al ser una ley supletoria, se desentiende de varias características que es necesario definir al momento de establecer un procedimiento de este tipo, y se limita a señalar que los órganos en su actuar informático deberán ajustarse al procedimiento regulado por las leyes.

- ii) Ley N° 19.799, sobre *Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de Dicha Firma*. Se trata de una ley bastante importante para la eventual implementación de un procedimiento electrónico de carácter general, por cuanto se compromete dando definiciones y estableciendo la validez de los documentos suscritos por medios electrónicos. Primero, define documento electrónico como toda representación de un hecho, imagen o idea que sea creada, enviada, comunicada o recibida por medios electrónicos, y almacenada de un modo idóneo para permitir su uso posterior. Asimismo, y respecto de la validez de este tipo de documentos, señala que los suscritos por medio de firma electrónica serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte papel.
- iii) Decreto N° 181, de 2002, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, aprueba el *Reglamento de la Ley n° 19.799*. Respecto del actuar de la Administración, interesante resulta su artículo 39 que señala que los actos administrativos formalizados por medio de documentos electrónicos y que consten en decretos o resoluciones, en acuerdo de órganos colegiados, así como la celebración de contratos, la emisión de cualquier otro documento que exprese la voluntad de un órgano o servicio público de la Administración del Estado en ejercicio de sus potestades legales y, en general, todo documento que revista la naturaleza de instrumento público o aquellos que deban producir los efectos jurídicos de éstos, deberán suscribirse mediante firma electrónica avanzada, esto es, aquella certificada por un prestador acreditado, que ha sido creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que se vincule únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, permitiendo la detección posterior de cualquier modificación, verificando la identidad del titular e impidiendo que desconozca la integridad del documento y su autoría.
- iv) Decreto N° 77, de 2004, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que *Aprueba Norma Técnica Sobre Eficiencia de las Comunicaciones Electrónicas entre órganos de la Administración del Estado y entre éstos y los ciudadanos*, establece las reglas y requisitos que deben cumplir las comunicaciones entre esas entidades públicas y los particulares.

- v) Ley N° 20.285, de 2008, *Sobre Acceso a la Información Pública*, en su definiciones preliminares se hace cargo del significado de “sitios electrónicos”, entendidos como sinónimo de “sitios web”, reconociéndole a estos dispositivos la capacidad y la utilidad de transmitir información. En razón de esta definición, la ley utiliza los sitios electrónicos como una forma de mantener a disposición del público la información relevante y actualizada que deben informar los servicios públicos (art. 6 y 7, entre otros). Empero, también reconoce la posibilidad de efectuar los procedimientos administrativos de relevancia en la transparencia de la información pública, a través de medios electrónicos. Así, el artículo 12 se hace cargo de la tramitación del procedimiento administrativo electrónico, señalando “*la solicitud de acceso a la información será formulada por escrito o por sitios electrónicos (...)*”. Más aun, esta ley da un paso más allá en la configuración de un PAE, al también tratar el asunto de las notificaciones: “*el peticionario podrá expresar en la solicitud, su voluntad de ser notificado mediante comunicación electrónica para todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información, indicando para ello, bajo su responsabilidad, una dirección de correo electrónico habilitada.*”
- vi) La Ley N° 19.886, de *Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*, constituye uno de los más significativos esfuerzos por incorporar el uso de medios electrónicos en el seno de la Administración. El artículo 18 de la ley, establece que los organismos públicos regidos por ese cuerpo normativo deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la ley, utilizando –en los términos que dicha norma indica– solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública. Más significativo aun es el inciso final del mismo artículo, por cuanto no hace optativo el uso de los medios electrónicos “*los organismos públicos regidos por esa ley no podrán adjudicar contratos cuyas ofertas no hayan sido recibidas a través de los mencionados sistemas*”. El reglamento de la misma ley (aprobado por Decreto N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda), solo excepcionalmente permite efectuar los procesos de compra y recepción de las ofertas fuera del referido sistema.
- vii) La Ley N° 19.628, *Sobre Protección de la Vida Privada*, viene a regular la protección de datos de carácter personal, y el tratamiento de aquellos datos almacenados en registros o bancos de datos de organismos públicos o de particulares. Cuenta con una serie de definiciones referentes al tráfico de datos, establece una serie de derechos para los titulares de los

datos, trata la utilización de los datos personales relativos a las obligaciones financieras, bancarias o comerciales y el tratamiento de los datos por los organismos públicos. Es interesante el artículo 5° que permite el establecimiento de un procedimiento automatizado de transmisión de los datos, siempre que se cautelen los derechos de los titulares y la transmisión guarde relación con las tareas y finalidades de los organismos participantes.

- viii) La Ley n° 20.500, *Sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, reconoce la utilidad de los medios electrónicos, esencialmente, en la publicación de contenidos. Así, el artículo 70, por ejemplo, señala que las modalidades de participación que promueva cada órgano de la Administración del Estado, deberán publicarse a través de medios electrónicos. No regula, eso sí, una plataforma informática a la que puedan acceder las personas que buscan una más activa participación ciudadana.
- ix) Por último, la Ley n° 20.494 de 2011, que *Agiliza el Trámite Para el Inicio de Actividades de Nuevas Empresas*, dispone en su artículo 4° que el Diario Oficial debe habilitar en su sitio web una sección donde se efectúen las publicaciones que, según las leyes, deben realizarse en el Diario Oficial, para la constitución, modificación y disolución de personas jurídicas de derecho privado. Este constituye un gran avance en materia de gobierno electrónico, pues digitaliza un medio oficial de notificaciones, en favor de los agentes económicos que utilizan el servicio. Además, es interesante el hecho de que establece la gratuidad para los efectos de consulta e impresión de las publicaciones, además de fijar una exención de pago para las publicaciones que requieran realizar pequeñas y medianas empresas; demostrando que el establecimiento de una plataforma digital abarata los costos de este tipo de diligencias.

2. En el Derecho comparado

En el Derecho comparado hay varios esfuerzos por establecer un PAE. Se considera necesario referencia a aquellos que tienen un desarrollo mayor al nuestro, ya sea porque han promulgado leyes que establecen un régimen específico para la Administración electrónica o porque están en vías de hacerlo:

- i) *España*: La Ley 11/2007 de *Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* otorga a los ciudadanos la posibilidad de escoger en cualquier momento el modo de comunicarse con las administraciones públicas sea por medios electrónicos o no, salvo en los casos en que una ley establezca el uso obligatorio de un medio no electrónico. Tanto la

solicitud como el consentimiento por medios electrónicos se consideran válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y, además, se identifique de modo fehaciente al remitente y al destinatario de las mismas, por ello, cada Administración debe publicar en el Diario Oficial y en la sede electrónica correspondiente los medios electrónicos que pueden utilizar los ciudadanos en cada caso para comunicarse con ellas.

- ii) *Estados Unidos*:²² Mediante la promulgación de la *E-Government Act* de 2002, el congreso prometió mejorar la comprensión tecnológica de las agencias federales y poner más formularios y archivos a disposición de los usuarios de manera online. El gobierno federal había sido más lento que la industria privada en capitalizar los beneficios del E-Commerce. Para mejorar la presencia a nivel web del gobierno federal, la administración de George W. Bush introdujo un punto de acceso único al gobierno federal: FirstGov.gov. El presidente Bush caracterizó FirstGov como la “puerta de entrada” al gobierno federal. La ley tiene la intención de aumentar la administración y promoción de los servicios de gobierno y procedimiento electrónico. También estableció un gerente de información (Chief Information Officer) que encabeza una nueva oficina de gobierno electrónico, dentro de la oficina de administración y presupuesto. La norma incluyó un número limitado de provisiones referentes a la denominada brecha digital.

²² Cfr. KLIMA (2003) pp. 1-3, GEDID (2011) pp. 697-699 y 703-704. Es necesario tener presente el aporte de la *Model State Administrative Procedure Act* de 2010 (Ley modelo sobre procedimiento administrativo estatal). Se revisó la Ley modelo sobre procedimiento estatal de 1981. Los eventos ocurridos desde 1980 fueron imposibles de prever para los legisladores de ese entonces; uno de los más importantes fue la creación y explosivo crecimiento de la Internet y el desarrollo del computador personal. Para adecuar la ley a la actualidad se incluye una totalidad de nuevos materiales sobre procedimientos electrónicos e Internet. La nueva ley comprende que, dentro de los usos que se le puede dar al computador personal, está la posibilidad de notificación a los individuos o al público en general, el mantenimiento de base de datos disponibles para el público, o la posibilidad de presentar documentos o archivos a las agencias. La nueva Ley define varios dispositivos y prácticas electrónicas en su artículo I, y emplea aquellos dispositivos a través del acto administrativo. Muchas de las provisiones referentes a los medios electrónicos utilizados por la MSAPA han sido influenciados por el uso que ya le daban las agencias estatales y federales.

- iii) *Colombia*:²³ El nuevo Código Contencioso contiene un esquema de procedimiento administrativo electrónico. En materia de gobierno electrónico, la normativa jurídica colombiana es reciente, y comienza con el Decreto n° 2.150 de 1995, que abrió la posibilidad para la utilización de sistemas electrónicos para el archivo y transmisión de datos entre las entidades públicas y los particulares. La evolución continuó con una serie de normas sobre la reglamentación general del uso de mensajes de datos y su fuerza probatoria (Ley n° 527 de 1999), sobre emisión de certificados y firma electrónica (Decreto n° 1.774 de 2000), sobre Estrategia de Gobierno en Línea (Directiva Presidencial n° 2 de 2000), contratación por medios electrónicos (Decreto n° 2.170 de 2002), notificación por medios electrónicos (Ley n° 734 de 2002), sistema electrónico para la contratación pública (Ley n° 1.150 de 2007), hasta el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (Ley n° 1.437 de 2011) que contiene disposiciones que evidencian la intención de sus autores de darle plena aplicación a las TIC en las etapas de formación de la voluntad de la Administración pública.
- iv) *Uruguay*:²⁴ Con fecha 10 de marzo de 1998 se aprobó la Ley sobre procedimientos administrativos electrónicos, mediante Decreto n° 65, que contiene la regulación del uso y aplicación de medios informáticos para el ejercicio de las competencias de la Administración Pública.

IV. ESQUEMA PARA UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

Si la intención de la Administración del Estado es implementar un verdadero procedimiento administrativo electrónico que asegure la eficacia y celeridad de la actuación del aparato público, acompañado de las mismas (o mejores) garantías que ofrece el procedimiento administrativo tradicional, se hace necesario que el legislador desarrolle un esquema para el procedimiento que demuestre la intención de darle plena aplicación a las TIC en las etapas previas a la formación del acto administrativo.

Este esfuerzo ha sido realizado recientemente en sistemas comparados como el colombiano, donde la Ley N° 1437 de 2011, que crea el *Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*,

²³ QUINTERO (2011) pp. 4-6.

²⁴ MOYA (2003) p. 77.

elabora un esquema de lo electrónico aplicable al procedimiento, contenido en la primera parte del Código.

Al analizar el esquema electrónico en Colombia, Quintero entiende que este se puede subdividir en dos grandes temas que, al confrontarlos con la realidad imperante en nuestro medio, permitirán evaluar el estado de nuestro propio procedimiento administrativo electrónico y, a su vez, aportar material para una ulterior propuesta de desarrollo de este tipo de procedimiento en Chile. Los dos grandes temas tratados en el Código colombiano, según Quintero, son i) los principios aplicables por la Administración para el desarrollo de un *E-Government* y ii) la utilización de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo propiamente tal.

1. Principios aplicables por la Administración

Es fundamental entender que el procedimiento administrativo electrónico no es diferente al procedimiento tradicional definido en el artículo 18 de nuestra Ley n° 19.880.²⁵ No se trata que la forma electrónica del procedimiento le otorgue una naturaleza *sui generis*, sino que lo que cambia en el actuar del *E-Government* es que el soporte en que consta la sucesión de actos trámites es ahora digital. Por lo tanto, no hay un problema sustantivo para la aplicación de este tipo de procedimiento (al menos desde el punto de vista jurídico, otro tema es el aspecto organizacional), sino que lo que ocurre es que en esta sede se suscita un problema de forma. Tal como señala Bauzá al analizar el artículo 55 de la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* española, Ley 30/1992, y extrapolable a nuestra actual Ley de procedimiento basada en la norma ibérica, se desprende el predominio de la forma escrita en los actos administrativos.²⁶ No obstante lo anterior, a mi entender, la forma electrónica de un documento no se opone a la forma escrita, sino que solo se trata de una forma diferente de contener la escritura. Si bien la *Real Academia Española de la Lengua* define *escrito* como un adjetivo en atención a ciertas características materiales como “manchas” o “rayas”, al definirlo como sustantivo señala el concepto de “documento”.²⁷ Pues bien, al documento electrónico

²⁵ Artículo 18. “Definición. El procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”.

²⁶ BAUZÁ (2002) p. 3.

²⁷ De acuerdo a la 22ª versión de su Diccionario, disponible en <<http://lema.rae.es/drae/?val=escrito>>, fecha de consulta: 25 abril 2013, “escrito, ta: (Del part. irreg. de escribir; lat. scriptus). 1. adj. Que tiene manchas o rayas que semejan letras o rasgos de pluma.

–pese a ser escrito– lo que le ocurre es que durante su transmisibilidad carece de corpus documental y su esencia ya no se concibe como una mancha en un papel, sino por impulsos electrónicos en secuencia de bits.²⁸ Por esta razón, creo que la misma escritura existe en soporte papel que en soporte magnético.²⁹ Entendiendo esto, me parece que el artículo 4° de nuestra Ley de procedimientos administrativos es perfectamente aplicable para la clase de procedimiento en estudio. Los principios señalados por el articulado: escripturación, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, etc., no se oponen a la utilización de los medios electrónicos. Es más, tal como he señalado más arriba, un procedimiento administrativo electrónico colabora en la conclusión de varios de estos principios. Así también parece entenderlo el autor de la Ley N° 19.880, pues en el artículo 19, al referirse a la “utilización de medios electrónicos”, desarrolla una norma muy general en torno al *ciberprocedimiento*, entendiendo la necesidad de que la Administración se proveyese de los “medios compatibles” para realizar los procedimientos administrativos a través de técnicas y medios electrónicos. De alguna forma, avizora la necesidad de desarrollo posterior que deberá tener el PAE para poder adecuar la Administración al siglo XXI.³⁰ Me parece, eso sí, y tal como lo señalan Aguirreazkuenaga y Chinchilla, que la naturaleza meramente general de estas normas es una constatación de que estas carecen de virtualidad práctica si no son debidamente desarrolladas en normas posteriores.³¹

Por último, en un Estado de Derecho como el nuestro, en que la propia Constitución en su artículo 1° inciso 4°³² ordena la actividad finalizada³³ de

2. *m. Carta, documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso.* 3. *m. Obra o composición científica o literaria (...)*”.

²⁸ BAUZÁ (2002) p. 3.

²⁹ En este mismo sentido, VILORIA (2001), a su vez citado por BAUZÁ (2002) p. 137.

³⁰ Es interesante que, debido a la naturaleza supletoria de la ley en comento, el legislador señala que la Administración al proveerse de los medios para la utilización de un PAE, se “[a]justará al procedimiento regulado por las leyes”. Así, parece entender que cada órgano deberá ajustar su actuar electrónico a lo que señalen sus propias leyes reguladoras del procedimiento.

³¹ AGUIRREAZKUENAGA y CHINCHILLA (2001) p. 37, a su vez citado por BAUZÁ (2002) p. 132.

³² Artículo 1° inciso 4°: “*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece*”.

³³ Sobre esta perspectiva finalista del Derecho Administrativo, véase SOTO (2009) pp. 243 y ss.

la Administración a un noble objeto, el cual es lograr crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece, la implementación de un procedimiento administrativo electrónico no puede contravenir preceptos como la dignidad humana, la transparencia o el debido proceso, entre otros.³⁴

2. Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo

En este apartado se tratan tres aspectos relevantes en los procedimientos administrativos electrónicos, a saber:³⁵ i) el documento administrativo electrónico; ii) la notificación por medios electrónicos; y iii) la presentación de recursos por medios electrónicos.

El análisis de estos aspectos será útil para indagar si nuestro sistema los aborda de manera adecuada para el pleno ejercicio de los derechos de las personas, y para determinar las características que debe tener un PAE a la hora de implementarse definitivamente.

³⁴ QUINTERO (2011) p. 9.

³⁵ Estos tres aspectos son relevantes en cuanto se refieren a la posibilidad de contacto entre la Administración y los ciudadanos. En España, la Ley de Administración Electrónica dedica el Título I de su Capítulo III a los registros, las comunicaciones y las notificaciones electrónicas. Sin duda, el tema del registro electrónico debe ser desarrollado de forma exhaustiva, pues soluciona parte importante de la problemática aquí expuesta, razón por la cual considero que requiere de una investigación posterior.

Un registro electrónico es un tipo de registro administrativo, esto es, un órgano administrativo (puesto que sus funciones tienen efectos jurídicos frente a terceros) cuya función principal se resume en la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. GAMERO y VALERO (2008) p. 371.

Hay varias cuestiones a considerar al momento de crear un registro electrónico: cómo se integra dentro de la Administración Pública, sus funciones y competencias, la dotación necesaria para su funcionamiento, pero además, una serie de cuestiones técnicas (tipos de documentos admitidos, qué información se debe visualizar en el registro, el manejo de las fechas y horas de recepción de los documentos, la forma en que se expide un recibo de recepción, el cómputo de los plazos, etc.) que surgen al analizar la operatoria de las comunicaciones efectuadas a través de Internet. Una buena exposición en torno al tema de los registros electrónicos la hace la profesora María Dolores Rego Blanco, en GAMERO y VALERO (2008) pp. 371-390.

A) *EL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO*

Tal como se señaló anteriormente, no se debe identificar documento con un único soporte. El documento puede serlo tanto si se encuentra sobre un papel o sobre cualquier otro soporte apto según su naturaleza³⁶, entre ellos, el soporte magnético o cualquier otro de los utilizados por la informática.

Cuando hablamos de documentos electrónicos, nos referimos a los documentos generados por medios electrónicos, o que son transmitidos o transcritos por medios electrónicos.³⁷ Permitir la incorporación del documento electrónico al quehacer de la Administración tiene la ventaja de posibilitar la creación de un expediente electrónico para las diligencias, permitiendo que el volumen de información que producen los órganos de la Administración sea manejable. Además, el sistema papel que se ha transformado en el sustento de nuestro sistema procedimental, tanto judicial como administrativo, tiene un elevado costo económico.³⁸ La informática permite, como es sabido, el manejo de grandes volúmenes de información, superando al papel por cuanto:³⁹ el papel exige un manejo físico, por lo que tiende a deteriorarse, los expedientes en papel ocupan un creciente volumen de espacio físico, la recuperación de la información en los expedientes de papel es dificultosa y la duplicación de la información en los expedientes de papel es incómoda y costosa. Así, la implementación de un expediente electrónico generaría una sensible economía, tanto procesal como de recursos en el servicio de la Administración Pública. El reemplazo del soporte papel, determina: la disminución en costos y en necesidad de espacio físico; la agilidad en las comunicaciones con los interesados, con la implementación de cédulas de notificación por vía electrónica; la disminución de la necesidad de infraestructura, y la disminución considerable en los tiempos de comunicación, tanto respecto de los ciudadanos como en relación a las comunicaciones intraestado (ya sea por la remisión de antecedentes del expediente electrónico por vía electrónica o por la incorporación de la notificación electrónica).⁴⁰

La contracara a las ventajas mencionadas está dada por al menos tres dificultades que nacen como consecuencia de la utilización del documento electrónico.

³⁶ DÁVARA (1993) p. 455.

³⁷ *Ídem.*, p. 457.

³⁸ MOYA (2003) p. 78.

³⁹ HESS (2000), a su vez citado en MOYA (2003) p. 79.

⁴⁰ MOYA (2003) pp. 79 y 80.

La primera dificultad está dada por la necesidad de que se necesitará siempre un artefacto, una herramienta tecnológica que permita acceder a la información. Como se ha mencionado, uno de los elementos que en mayor medida frena el proceso de informatización de la sociedad son las llamadas brechas digitales, que no son más que una manifestación de las inequidades sociales en el contexto tecnológico.⁴¹

Una segunda dificultad está dada porque, producto de la rapidez con la que avanza la tecnología, la Administración deberá optar por un formato que homologue y estandarice la mantención de documentos electrónicos y que les permita usar los expedientes electrónicos luego de un plazo largo.

La última dificultad, está dada por la idea enquistada ya en la era de la información respecto de que es fácil duplicar o alterar los registros electrónicos, o sea, el problema de la falsedad documental. La utilización de los medios electrónicos que las administraciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos agilizan los procedimientos administrativos, en cuanto a los tiempos y los medios para realizarlos, pero se pierde un “filtro” en el control del contenido de los documentos aportados en los procedimientos administrativos que era ejercido por los funcionarios públicos y que ahora queda en manos de la responsabilidad y ética de los ciudadanos, de tal forma que si se produce una situación de falsedad documental, no se puede detectar en el momento de la presentación de la documentación, sino en una de las fases finales del procedimiento administrativo con las consecuencias o daños que esto puede causar.⁴² Ahora bien, el problema de la autenticación del documento electrónico surge de la duda y el desconocimiento. La duda, producto de la posibilidad de manipulación de los contenidos de los documentos que se encuentran en soportes informáticos o que han sido generados por estos medios, con lo que puede aparentar inseguridad respecto a su originalidad o autenticidad. Esta duda proviene en muchas ocasiones del desconocimiento de la informática, porque de la misma manera que ofrece muchas posibilidades de manipulación, también ofrece otras de aseguramiento de la autenticidad de los contenidos.⁴³ Si bien, la mala fe que lleva a la falsedad puede darse en un documento en papel o en un documento electrónico, tal como señala Dávila, lo que se olvida es que precisamente las posibilidades de protección de la información por medios tecnológicos son mayores y más seguras que las que se ofrecen por los medios que tradicionalmente empleamos y, si basamos la fehaciencia en el reconocimiento y adverbación por quien corresponda,

⁴¹ *Ídem.*, p. 87.

⁴² ZAPATERO (2011) pp. 336 y 337.

⁴³ DÁVILA (1993) p. 466.

esto también se puede realizar con respecto al documento informático.⁴⁴ La autenticidad que con tanto celo atribuimos a los denominados documentos públicos celebrados ante notario, es más endeble que la que puede proporcionar una compleja técnica informática en el manejo de datos. Podemos afirmar, por tanto, que la firma electrónica, con múltiples garantías, ofrece la misma o mayor fiabilidad que la manuscrita.

El problema de la firma que conlleva, en muchos casos, la autenticación del documento, puede ser, sin duda, el caballo de batalla para la total aceptación a efectos probatorios de este tipo de documento. Las nuevas tecnologías de la información, unidas a otras técnicas, ya antiguas, como la criptografía, pueden proporcionar una fiabilidad al documento, muy superior a la que pudiere proporcionar la firma manuscrita.⁴⁵ En este sentido, un gran avance en la incorporación de las TIC, tanto a nivel comercial como de gestión pública fue el surgimiento de la Ley de Firma Electrónica, ya mencionada, que otorga un nivel de seguridad y certeza a este tipo de documentos. La firma en los documentos electrónicos se lleva a cabo mediante la codificación o cifrado de los mensajes mediante las técnicas criptográficas, inicialmente concebidas para garantizar la confidencialidad de los documentos y de que su texto no había sufrido manipulación.⁴⁶ Dos son fundamentalmente los sistemas de codificación: el simétrico o de clave única y el asimétrico o de par de claves, una pública y otra privada.⁴⁷ A mayor abundamiento, y si lo que se busca es autenticar documentos públicos, se puede sofisticar aun más el sistema hacia un notario público electrónico, quien garantizará que la clave corresponde a un determinado titular y solo a él. Esta función que la lleva a cabo una tercera parte de confianza (*trusted third party*, TTP) –también denominada notaría electrónica o testigo electrónico– actúa en calidad de prestador de servicios de certificación que emite un certificado en el que acredita que un clave pública pertenece a una persona y que se encuentra vigente.⁴⁸ No obstante, para la mayoría de los trámites bastaría con la utilización de un par de claves. Tal como ya están acostumbrados muchos usuarios del comercio electrónico, en el caso de operaciones que se realizan por medio de las tarjetas de crédito o de débito o de las operaciones electrónicas en

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ídem.*, p. 473.

⁴⁶ BAUZÁ (2002) p. 25.

⁴⁷ Si bien, el aspecto técnico del cifrado y codificación es de la mayor importancia, por cuanto sobre éste se construye la base de confianza necesaria para que opere el sistema, su temática se aleja de la intención de este trabajo. No obstante, el asunto aparece bien detallado en *Ídem.*, pp. 26 y ss.

⁴⁸ *Ídem.*, pp. 28 y 29.

las transferencias bancarias, el ciudadano, tal como el titular de una cuenta corriente, puede crear una clave secreta que le permita acceder a todos los trámites de la Administración, y esta última puede proporcionarle una segunda clave en la forma de una tarjeta de coordenadas (como los sistemas que utilizan hoy algunos bancos), a la que deberá recurrir cada vez que necesite hacer una presentación o solicitar un documento auténtico por parte de la Administración. Si bien esto podría tener un costo para el ciudadano, este sería inicial y de poca monta, en atención a lo que ahorraría posteriormente en la utilización de papel o de transporte cada vez que requiriera acudir a un organismo público. Otra medida aun más sofisticada, pero que habría que incorporar de manera progresiva es el desarrollo de una tarjeta de identificación nacional (nuestra cédula de identidad) electrónica; un DNI electrónico, como se le ha llamado en España. Me parece eso sí, que estamos todavía alejados de esta tecnología, pues se requeriría que el interesado tuviera a su disposición el aparato que le permitiera leer la tarjeta, o la ubicación a nivel nacional de varios puntos de atención al usuario (nada diferente a lo que se pretende con iniciativas como *Chileatiende*).

En materia de eficacia, es preciso reconocer que la regulación de la firma electrónica no supone en modo alguno una alteración de las normas generales que rigen el procedimiento administrativo sino la introducción de un nuevo medio de comunicación.⁴⁹

B) LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

La notificación electrónica es otro de los aspectos importantes en la incorporación de las TIC a la Administración del Estado, puesto que tiene incontables beneficios respecto a la celeridad significativa por sobre los medios convencionales y al bajo costo al momento de realizar la diligencia. No obstante, el análisis de la viabilidad en la implementación de un sistema de notificación electrónica tanto respecto de los interesados como intraestado se debe detener en varios requisitos para garantizar el valor de la misma.⁵⁰

Una primera cuestión que surge es la necesidad de establecer un domicilio electrónico al inicio de la gestión. Acá se pueden dar dos modalidades. Por una parte, el interesado puede entregar una dirección electrónica donde la Administración le hará llegar las notificaciones, consciente de que la vigencia de su casilla es de su propia carga, y de que el órgano público se exime de responsabilidad en caso de que ésta haya caducado o no tenga suficiente

⁴⁹ BOLÁS (2000) p. 35, a su vez citado por BAUZÁ (2002) p. 35.

⁵⁰ Véase MOYA (2003) p. 87.

espacio de almacenamiento para recibir los documentos. Otra, que podría ser utilizada en trámites de alta relevancia, es el ya mencionado sistema de notario electrónico o de fedatarios judiciales⁵¹, que son entidades o personas jurídicas que, autorizadas conforme a la ley, son facultadas para emitir certificados con relación a las firmas electrónicas de las personas, ofrecer o facilitar los servicios de registro y estampado cronológico de la transmisión y recepción de mensajes de datos, así como cumplir otras funciones relativas a la seguridad de las comunicaciones basadas en las firmas electrónicas. Así, estas entidades en cuestiones de alta relevancia pública, podrían encargarse de servir de sede electrónica para determinados ciudadanos, con la dificultad, eso sí, de que esto se tornaría oneroso ya sea para el interesado o para el Estado.

Una segunda cuestión importante respecto a las notificaciones se refiere al denominado *acuse de recibo*. Si la notificación se practica por un medio electrónico, informático y telemático, habrá que arbitrar un mecanismo de constancia de recepción. Tanto para el caso en que el interesado haya indicado una dirección electrónica como para el supuesto en que sencillamente no acceda a su equipo informático y a su servidor de correo electrónico, –en ambos casos la Administración desconoce si el interesado ha recibido o no la notificación– se plantea la duda de si la Administración deberá entender practicada la notificación o si, por el contrario, deberá intentar la práctica de la notificación por otro medio si en un plazo prudente el interesado o su representante no llevan a cabo actuaciones que permitan suponer la efectiva notificación.⁵² La solución a este problema pasa por utilizar las funciones de los servidores de correo electrónico que permiten determinar la fecha y hora en que el destinatario del *email* accede a la información o establecer una fórmula en que, una vez que exista constancia de que la información ha sido dispuesta al interesado, un plazo lo obligue a acceder al contenido de la obligación, operando de lo contrario el rechazo de la misma.⁵³ Para un sistema efectivo de notificación electrónica se deberá también: determinar en forma previa cuáles serán las partes a las que se notificará, se deberá especificar por cuenta de quién corren los gastos de la notificación, determinar las formas a través de las cuales se puede dejar constancia de la notificación y, por último, resolver la información que debe comprender la notificación electrónica.

⁵¹ Véase DÍAZ (2008) pp. 131-138.

⁵² BAUZÁ (2002) p. 225 y 226.

⁵³ Una modalidad así contempla el artículo 28 de la Ley de Administración Electrónica española, Ley 11/2007, coordinado con el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Al respecto, véase GAMERO y VALERO (2008) pp. 395 y ss.

Un sistema frágil de notificación electrónica puede generar violaciones potenciales a los derechos fundamentales, en especial al del debido proceso, pero desde un punto de vista jurídico, tiene una ventaja indudable que consiste en la desaparición de la conflictividad que ha provocado la distinción entre órgano que resuelve y como tal, notifica, y el agente que practica la notificación⁵⁴, además, de las ventajas de celeridad y bajo costo ya mencionadas.

C) EL EJERCICIO DE RECURSOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

El diseño de un PAE debe, necesariamente, establecer la posibilidad de instaurar los recursos contra los actos administrativos utilizando medios electrónicos. Así, por ejemplo, la reciente Ley colombiana n° 1.437 de 2011, que crea el *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, en su artículo 77 permite presentar los recursos en contra de los actos administrativos por medios electrónicos, siempre que cumplan con los requisitos generales para la presentación de recursos.⁵⁵

Algunos de los conflictos que deberán resolverse respecto a la presentación de recursos por esta vía son: la forma de contar los plazos, pues se deberá definir el momento desde que corren los plazos, además de determinar los días y horas hábiles, sin contar el problema técnico de homologar la hora de servidores ubicados en diferentes partes del mundo; la forma en que se tiene

⁵⁴ BAUZÁ (2002) p. 185.

⁵⁵ Artículo 77: "*Requisitos. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido. 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. / Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses. / Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente. / Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber*".

acceso y se conforma el expediente; el tratamiento de los anexos, especialmente la situación de las piezas que no pueden ser digitalizadas.⁵⁶

V. EL USO DE LA INTERNET EN CHILE⁵⁷

Es imposible concebir un PAE de aplicación general en el seno de una sociedad carente de herramientas tecnológicas, y del *know how* necesario para el uso de estas herramientas.

Quizá la brecha más grande en la implementación de esta nueva forma de concebir la Administración esté dada por los problemas relacionados con la inexistencia de un acceso universal a la red y por la falta de alfabetización digital en un sector importante de nuestra población.

Los estudios *World Internet Project* (WIP) y el *Business and Information Technology* (BIT), realizados en conjunto por la Cámara de Comercio de Santiago y las facultades de Comunicaciones, Sociología e Ingeniería de la Universidad Católica, con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Digital del Ministerio de Economía, revelaron datos importantes respecto del crecimiento de usuarios de Internet y del *E-Commerce* en Chile.

Los internautas del país ya alcanzan al 41% de la población y usan Internet de forma activa por 3,6 horas diarias. De la población que usa Internet, el 94% de los usuarios utiliza el correo electrónico y ya un 85% usa *Facebook*.

Respecto del uso de la red en el comercio, el estudio BIT, que explora el uso de las TIC en las grandes empresas, reveló, a partir de una encuesta realizada entre 180 compañías, que el 27% usa Internet como canal de venta y el 33% tiene publicidad *online*. Además, el 40% de las facturas que se emiten en Chile son electrónicas.

Si bien, las cifras demuestran que hay un avance en el país hacia una madurez tecnológica, el estudio reveló que hay importantes desafíos como inculcar en los usuarios de las redes sociales que la Internet es, a su vez, una importante herramienta de participación política y productiva. También, el hecho de que solo el 13% de las grandes empresas participe en las redes

⁵⁶ Véase MOYA (2003) pp. 84 y 85.

⁵⁷ Cfr. OBSERVATORIO DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (2010).

sociales, demuestra que hay una reticencia por ciertos sectores respecto de la imagen y la información que se puede proyectar a través de la red. Otro dato relevante es que más del 60% de las empresas estiman que hay más personas trabajando desde sus casas usando TIC, y que hay mayor uso de herramientas colaborativas y de teleconferencias.

Un punto que me interesa destacar, es que pese a que el estudio de la penetración de la Internet en Chile refleja que menos del 50% de la población es usuaria de la red, esto no debe obstar a la implementación de un PAE. Si bien, el radicalizar la solución optando por un *E-Government* de aplicación inmediata traería consigo graves injusticias respecto de aquellos que no pudieran acudir a la Administración por este medio, la solución no es retrasar la llegada de este tipo de procedimiento en todos los órganos del Estado, sino propender la alfabetización digital y el acceso universal a la red. Las desigualdad es un lastre con el que convive nuestra sociedad en todos los ámbitos, y el que se genera al momento de evaluar el uso de la Internet es solo una más de sus manifestaciones. Con el fin de evitar que el establecimiento de un PAE aumente las inequidades presentes en nuestra población, deberán, por mucho tiempo, coexistir sistemas paralelos de procedimiento administrativo sustentados en expedientes escritos y electrónicos.⁵⁸

No obstante los instrumentos legales pueden propender a la incorporación de las TIC en el gobierno en favor del ciudadano, debe considerarse, también, el factor organizacional previo a la automatización en las instituciones de gobierno.⁵⁹ Los expertos en administración y políticas públicas deberán evaluar que los aspectos organizacionales intergubernamentales sean claros y eficientes en razón de poder aprovechar al máximo las ventajas que traerá consigo la implementación de un PAE. Así, por ejemplo, no imagino la verdadera utilidad que puede ofrecer el desarrollo de un sistema de presentación de recursos por la vía electrónica en una municipalidad, si luego el funcionario municipal debe generar un expediente impreso con las presentaciones realizadas por los vecinos.

En relación al aspecto organizacional Cendrós *et al.*⁶⁰ asumen como factores a considerar en el desarrollo de un gobierno electrónico los siguientes: manuales de organización y métodos con una orientación hacia el *E-Government*, niveles salariales para captar talento informático, coordinación institucional, continuidad administrativa, proyectos de modernización a

⁵⁸ Véase MOYA (2003) pp. 87 y 88.

⁵⁹ Véase CENDRÓS (2004) pp. 142 y 143.

⁶⁰ *Ídem.*, p.143.

mediano y largo plazo para implementar el *E-Government*, iniciativas institucionales y voluntad política de los líderes hacia el gobierno electrónico. La idea es, por supuesto, que si no se tratan los aspectos organizacionales, solo se apuntará a una automatización aparente de las oficinas, restándole importancia al capital humano e intelectual, lo que trasuntará en la mera compra de equipos sofisticados, sin una lógica institucional que busque mejorar la experiencia del usuario y de los funcionarios de la Administración Pública.

VI. ¿PREPARADOS PARA EL *E-GOVERNMENT*?

Teniendo en cuenta lo ya expuesto, es momento de preguntarse si en el estado actual de las cosas estamos o no preparados como país para el establecimiento de un procedimiento administrativo electrónico de carácter general que cubra todo el ámbito de acción de la Administración Pública, considerando un entramado legislativo que lo promueva, autorice y legitime; una institucionalidad⁶¹ preparada para su implantación desde el punto de vista organizacional; y una cultura digital que permita a todos los ciudadanos el uso de este tipo de procedimiento con plena protección a sus garantías fundamentales.

Desde un punto de vista jurídico, me parece que la legislación actual se hace insuficiente. La Ley N° 19.880, supletoria en materia de procedimiento administrativo, si bien en cuatro de sus artículos (5, 18, 19 y 59) hace referencia a los medios electrónicos en su tramitación, da a entender que este articulado abre las puertas a la implementación del PAE, pero no lo pormenoriza de manera adecuada, evidenciando una laxitud al configurar la posibilidad o necesidad de que las administraciones públicas incorporen la informática a su actividad.⁶² El desarrollo posterior que le han dado leyes más recientes a varios elementos en pos de un procedimiento administrativo electrónico tampoco cubre todas las aristas que deben considerarse en su implementación,

⁶¹ GASCÓ (2009) pp. 49 y ss., considera fundamental la variable institucional en el desarrollo de iniciativas de Gobierno Electrónico, entendiendo que la evolución de la incorporación de las TIC al sector público es paralela a las transformaciones de la Administración en el marco de los procesos de reforma del Estado.

⁶² Similar reflexión efectúa VALERO (1994) p. 9, al referirse al artículo 45 de la Ley española de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al señalar que las Administraciones están “compelidas a ‘impulsar’ dicho proceso, sin que pueda encontrarse una mayor concreción legal respecto de la intensidad cuantitativa y/o cualitativa de esa genérica previsión”.

aristas que tampoco ha cubierto la jurisprudencia⁶³ que, escasa, sólo se ha referido a algunos temas relativos a este tipo de procedimiento como son el principio de la equivalencia de soportes (papel/electrónico), la imposibilidad de efectuar notificaciones electrónicas en ciertos procedimientos o la necesidad de que los antecedentes entregados por un medio óptico posean las mismas características de autenticidad e inviolabilidad de un documento escrito.

Si bien, Leyes posteriores como la N° 19.886 y, en especial, la N° 19.799 complementan la intención de legislador de formular un procedimiento

⁶³ La jurisprudencia administrativa emanada de la CGR ha cubierto alguno de los aspectos relevantes de este procedimiento. Por ejemplo, ha establecido la existencia del principio de equivalencia de los soportes, en virtud del cual considera que un sitio o página de Internet es un archivo idóneo para contener en formato digital información de diversa naturaleza, tanto escrita como audiovisual. Así, no habría inconveniente en que ciertos procedimientos administrativos se puedan realizar en su totalidad por medios electrónicos, pero siempre manteniendo la posibilidad de recurrir al sistema tradicional, a fin de garantizar que los interesados puedan hacer sus solicitudes y acompañar antecedentes en soporte papel. Por otro lado, se establece que no hay inconveniente en formalizar un acto administrativo a través de un medio electrónico, siempre que se verifique el nivel de resguardo y seguridad que garantice la integridad y disponibilidad de la información, como asimismo, la autenticidad de la firma de la autoridad que suscribe los antecedentes. Respecto de esta última, debe ser firma electrónica avanzada, pues ésta constituye una exigencia cuando se trata de la suscripción de instrumentos públicos. LARA y HELFMANN (2011) pp. 64 y 65. Véase también, respecto de los medios electrónicos y la equivalencia de soportes los Dictámenes de la CGR N° 51.028 de 2010, N° 36.764 de 2008 ("*... la jurisprudencia de esta Entidad de Control ha reconocido el principio de equivalencia de soportes, al sostener que una página web, en cuanto documento electrónico, es un archivo computacional de hipertexto y multimedia apto para contener en formato digital información de diversa naturaleza, tanto escrita como audiovisual, accesible a través de Internet (...)*") y N° 12.723 de 2005. Asimismo, la jurisprudencia ha establecido que, sin perjuicio de que algunas de las actuaciones puedan ser realizadas de manera electrónica, la notificación en tanto se trate de actos con efectos individuales, deberá ser realizada en forma escrita y mediante carta certificada dirigida al domicilio del interesado. Por otro lado, se ha señalado que cuando se trata de antecedentes entregados por un medio óptico, resulta necesario que éste posea las mismas características de autenticidad e inviolabilidad de un documento escrito, por lo que previamente debe verificarse el nivel de resguardo y seguridad que garantice la integridad y disponibilidad de la información, como, asimismo, la autenticidad de la firma de la autoridad que suscribe los antecedentes, de lo contrario carecería el CD u otro medio electrónico de valor por no garantizar técnicamente tales aspectos. LARA y HELFMANN (2011) p. 205. Al respecto, véanse los Dictámenes n° 38.121 de 2007 y 12.723 de 2005.

moderno que incorpore el avance de la tecnología informática, no solo permitiendo la existencia de un procedimiento administrativo electrónico, sino creando instrumentos que permitan efectivamente su desarrollo –como la firma electrónica o un portal de contratación–, me parece que sin la formulación de una ley que establezca un PAE de aplicación general, y que regule el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, nuestro escenario legal se hace insuficiente como para afirmar que estamos preparados para un *E-Government*, especialmente porque la normativa actual reconoce un derecho a los ciudadanos para relacionarse con la Administración por medios electrónicos, pero no obliga, sino que sólo promueve, el desarrollo informático de la Administración central o local.

Respecto a la cultura digital de nuestra población, estadísticas como las mencionadas sobre la penetración de la Internet también representan un obstáculo para el *E-Government*. El acceso a Internet en nuestro país, a cargo de la empresa privada en su totalidad, es reconocido como costoso y deficiente desde el punto de vista técnico, sin contar, que hay localidades en que no existe aún las instalaciones para enlazar a la Red.

Desde un punto de vista organizacional, aparecen varios problemas en el mismo sentido anterior, como son la obsolescencia de la infraestructura tecnológica (computadores, impresoras, software, redes, conectividad y otros), ya que en la gran mayoría de las instituciones gubernamentales chilenas y en los establecimientos educacionales no hay ni una política ni un presupuesto suficiente para la renovación de los equipos.⁶⁴ No existe una política nacional de capacitación de los profesionales y técnicos de la Administración en esta materia. También se mantienen problemas relacionados con el uso y actualización de los sitios *web*, ya que hay sitios con actualizaciones anuales; la gran mayoría de ellos son solo informativos y carecen de sistemas de consulta y de comunicación ciudadana (un dato bastante ilustrativo al respecto es que menos del 15% de los municipios tienen una *web* servible a los ciudadanos).⁶⁵ Además, a los funcionarios, en vez de instruirlos en una política abierta y adecuada de los sistemas computacionales, se opta en la mayoría de los servicios por sistemas de restricción de sitios *web* y filtros a las redes sociales y otros. Por último, quizás uno de los aspectos más ejemplarizadores del atraso tecnológico en nuestra Administración es la carencia de una política de gobierno respecto al uso de los software libre.⁶⁶ En Chile

⁶⁴ PEÑAFIEL (2009).

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ VALERO (2008) pp. 47 y ss., señala –opinión que compartimos– que *resulta inadmisibile que el acceso telemático a las oficinas administrativas virtuales solo pueda realizarse a*

solo se utilizan herramientas bajo licencia que son caras, que favorecen a la monopolización en el desarrollo de software, y que no son necesariamente más eficientes y mejores.

Lo recién expuesto permite afirmar que en el estado actual no estamos preparados para un *E-Government*, lo que se demuestra con la escasez de ejemplos de ciudades y gobiernos digitales con acceso a ellos por parte de la ciudadanía. Esto no es lo mismo que afirmar que no estamos preparados para iniciar, de forma definitiva, un proceso de implementación del *E-Government*. Debemos concebir al procedimiento administrativo electrónico como resultado de un proceso⁶⁷ en el cual se superen las dificultades que trae aparejadas. Así parece entenderlo el gobierno en sus últimas iniciativas como son las de implementar la firma electrónica para todo tipo de trámites y de desarrollar una plataforma electrónica para que los trámites municipales, como el pago de las patentes, se realicen vía Internet,⁶⁸ estableciendo, poco a poco, formas de gobierno digital.

través de un determinado sistema operativo o aplicación informática por cuanto, de facto, se estaría beneficiando desde el sector público a una concreta opción comercial a costa de la libertad de elección de los usuarios aun cuando su instalación y utilización resulte gratuita [...]. Me parece que el uso de este tipo de software tiene como consecuencia un mayor desarrollo del software en general, pues la mayoría de los grandes avances en plataformas informáticas comienzan desde la iniciativa individual de jóvenes desarrolladores que ponen sus herramientas al servicio de las personas de manera gratuita. Véase también, al respecto, GAMERO y VALERO (2008) pp. 96-99 y 215-218, sobre el “principio de neutralidad tecnológica” y sobre “el polémico derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para la relación electrónica con la Administración”.

⁶⁷ MOYA (2003) p. 88.

⁶⁸ Al respecto, noticia titulada “Gobierno apunta a implementar firma electrónica para todo tipo de trámites” en *La Tercera*, martes 28 de febrero de 2012, p. 23, señala que el Ministerio de Economía trabaja en afinar los detalles del proyecto que masificará la firma electrónica y que pretenden ingresar a tramitación legislativa antes del 21 de mayo. La iniciativa busca que todos los documentos se puedan firmar a través de una plataforma electrónica, agilizando así los tiempos en los trámites. Se apunta a que todos los documentos puedan ser firmados por este sistema en un determinado plazo, abaratando los costos y actualizando los estándares tecnológicos para el uso de la firma electrónica. El proyecto busca perfeccionar vacíos o imperfecciones de la ley actual, incluido el hacer más expedita la certificación de firmas electrónica avanzadas por los órganos del Estado, reforzar el rol fiscalizador y normativo de la Entidad Acreditadora del Ministerio. Avanzar en la implementación de la firma electrónica es una política pública que quiere ejecutar el gobierno para que todos los chilenos, una vez cumplidos los 18 años de edad, cuenten

VII. HACIA LA CONCRECIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO⁶⁹

A mi entender, la implementación de un procedimiento administrativo electrónico general para los diversos organismos de la Administración supone la promulgación de una ley que suponga dar el paso del *podrán* por el *deberán*.⁷⁰ Esto supone que lo que la actual Ley n° 19.880 configura como una posibilidad, la nueva ley lo debe convertir en una obligación para la Administración, señalando que los organismos públicos deberán utilizar las tecnologías de la información de acuerdo a su articulado.

Me parece necesaria la promulgación de una legislación específica y supletoria en materia de gobierno electrónico que permita dar acceso a los ciudadanos a los servicios públicos a través de medios informáticos, por medio de los cuales puedan ejercer con plenitud sus derechos en cualquier procedimiento y actividad que sea de competencia de la Administración del Estado. Si no contamos con un articulado único para la Administración general, me temo que el gobierno electrónico llegará de manera desigual a los organismos públicos en razón de sus capacidades presupuestarias y de la iniciativa de sus funcionarios, provocándose inequidades en el propio seno de la Administración. Esto, sin contar, que dejar el tratamiento del procedimiento electrónico al articulado de leyes reguladoras de cuestiones específicas o de organismos en particular, provocará problemas de coordinación entre las oficinas públicas, lo cual redundará en una carencia de seguridad jurídica en desmedro del ciudadano, cuestión que no sería nueva en nuestro Derecho Administrativo, acostumbrado a estas asimetrías en materias tan importantes como el llamado contencioso administrativo.

Una ley de procedimiento administrativo electrónico deberá reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos y regular los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa en las relaciones entre los órganos del Estado, así como en las relaciones de los ciudadanos con éstos, con la finalidad de garantizar sus derechos. Deberá, además formular un PAE común que le dé validez y eficacia a la actividad administrativa

con una firma electrónica entregada por el Estado. Que los trámites se puedan hacer por Internet apunta a acelerar el ritmo de la creación de empresas y del emprendimiento.

⁶⁹ SANJUÁN (2010) pp. 18-21 y la Ley española de procedimiento administrativo electrónico 11/2007.

⁷⁰ *Ídem.*, p. 19.

en condiciones de seguridad jurídica al momento de utilizar el procedimiento informático.

Una ley de este tipo deberá contener una serie de principios básicos como, por ejemplo:

- i) *Respeto de los derechos*: en especial referente al tratamiento de la protección de datos en relación al honor de los ciudadanos y la intimidad personal y familiar.
- ii) *Igualdad*: la ley deberá concebir al PAE como un proceso que deberá ir sorteando obstáculos de gestión interna de los organismos, la creación de servicios, hasta la formulación del procedimiento mismo. En este proceso deberá abordar cuestiones respecto a la relación con la Administración por medios no electrónicos, buscando proteger las garantías fundamentales de aquellos que sufren actualmente los efectos de la brecha digital.
- iii) *Accesibilidad*: en la misma senda de lo anterior, se deberá incorporar las características necesarias para aquellos colectivos que lo requieran (pienso en las dificultades de acceso informático que tienen aquellos que viven con una discapacidad visual, por ejemplo).
- iv) *Neutralidad tecnológica y adaptabilidad*: con creación de fórmulas para mantener las plataformas tecnológicas utilizadas a través del tiempo, y permitiendo a los ciudadanos elegir entre las alternativas tecnológicas que ellos deseen (en el formato de archivos utilizados, por ejemplo), promoviendo el uso de software libre y los estándares abiertos.
- v) *Cooperación entre los organismos públicos*: para esto, la ley deberá contener cuestiones relativas al aspecto organizacional de la implementación de un PAE, que permitan disminuir las asimetrías en la respuesta que dan las diferentes reparticiones públicas a las demandas ciudadanas.
- vi) *Otros principios* de los que deberá hacerse cargo ya son abordados por la Ley de procedimiento n° 19.880, y solo deberán adaptarse al fenómeno informático cuando corresponda (legalidad, proporcionalidad, simplificación, no formalización, transparencia, publicidad, gratuidad, etc.).

Habiéndose hecho cargo de los principios, la ley deberá continuar articulando una serie de derechos para el ciudadano, tanto generales (conocer el estado de la tramitación del procedimiento, obtener copia de las presentaciones, ser tratado con respeto, etc.) como relativos a los medios electrónicos

(a elegir el canal de comunicación con la Administración, a no aportar documentos que ya obren en poder de los organismos públicos, a obtener los medios de identificación electrónica necesarios, etc.) y relativos al acceso a los servicios (como los medios y condiciones de acceso a los registros y a las bases de datos, las vías de reclamación y recursos, etc.).

Luego, la ley deberá definir los canales o medios de difusión de los contenidos y servicios, incluyendo el presencial, telefónico, el electrónico propiamente tal y otros que existan o puedan existir en el futuro (a través de los dispositivos móviles, por ejemplo). No basta en esta parte con la sola definición de los canales, sino que se deberá optar por la formulación de un régimen jurídico de la Administración electrónica, definiendo una serie de conceptos transversales al PAE (documento electrónico, firma electrónica, sede electrónica para el organismo, boletines electrónicos, etc.). La necesidad de la definición de esta serie de conceptos pasa por una cuestión de seguridad jurídica, teniendo en mente los problemas a los que se podrían ver expuesto tanto la Administración como los ciudadanos en el manejo de diferentes formatos de documentos, por ejemplo.

También, se da la oportunidad para regular la creación de los registros electrónicos para la recepción y remisión de las solicitudes ciudadanas y para resolver cuestiones polémicas como el tratamiento de las notificaciones en este formato o el cómputo de los plazos en esta forma de procedimiento, junto con propender a solucionar cuestiones fundamentales en este tipo de procedimiento como es el desarrollo de modelos normalizados de documentos electrónicos.⁷¹

Por último, y quizás lo más importante, sería una buena instancia para fijarle un plazo a la Administración Pública para que los ciudadanos puedan ejercer en plenitud sus derechos por medios electrónicos, lo cual supondría, a su vez, tomar una serie de medidas de adaptación de la Administración en términos de tecnología y capital humano, y un diseño de cooperación y desarrollo en materia de sistemas y aplicaciones entre los organismos, además de la implementación de una red virtual de atención al ciudadano.

⁷¹ La normalización de los documentos se refiere a la aceptación de lenguajes para lograr el entendimiento entre los agentes, adaptación que deberá hacerse extensiva a la realidad técnica y material de los documentos administrativos en formato electrónico. Véase BAUZÁ (2002) pp. 77 y ss.

CONCLUSIONES

Un Derecho administrativo que se adapte al siglo XXI supone reconocer la manera en que los ciudadanos interactúan entre sí con el propósito de recurrir a las mismas herramientas en el diseño de sus procedimientos. Así lo reconoce la Ley n° 19.880 *sobre procedimiento administrativo*, que en uno de sus principales aportes abre las puertas a la implementación del procedimiento administrativo electrónico en Chile.

El proceso de modernización del Estado supone el uso de las TIC por parte de la Administración, fenómeno que se conoce como *E-Government*, y que tiene como objetivo aprovechar las herramientas tecnológicas para promover la consecución de varios de los principios inspiradores de nuestra Administración en pos de mejorar la calidad de vida de las personas.

A nivel nacional no existe una legislación sólida que regule un procedimiento administrativo electrónico de aplicación general para los organismos públicos, pero sí hay una serie de leyes que reconocen el fenómeno y regulan aspectos específicos del mismo. A nivel internacional, en cambio, podemos encontrar ejemplos de una regulación única y bien sustentada en lo que se refiere a este tipo de procedimiento, que se hace cargo del acceso electrónico de los ciudadanos a los trámites ante los organismos públicos, así como del actuar informático en las relaciones intraestado.

Si lo que se pretende a nivel nacional es implementar un verdadero procedimiento administrativo electrónico que asegure tanto la eficacia y celeridad en la actuación del aparato público, como la plena protección a los derechos de los ciudadanos, se debe diseñar un esquema que sistematice este tipo de procedimiento, estableciendo varios principios que regulen las actuaciones electrónicas de la Administración, y que se haga cargo de varios aspectos relevantes en un procedimiento de estas características, como son el uso del documento electrónico, las notificaciones electrónicas, la interposición de recurso en materia electrónica, etc.

Factores como la penetración del uso de la Internet en Chile, la carencia de los recursos informáticos con los que cuentan nuestros organismos estatales, y la insuficiencia legislativa al momento de tratar los aspectos relevantes de un procedimiento administrativo electrónico, me permiten afirmar que tal como están las cosas no estamos preparados para un *E-Government* en nuestro país que permita dar acceso a los ciudadanos a la mayoría de los servicios públicos a través de medios informáticos. No obstante, es una buena oportunidad para adoptar las medidas que vengan a ponerle un plazo a la Administración para que los ciudadanos puedan ejercer con plenitud sus

derechos por medios electrónicos en cualquier actividad y procedimiento que sea de competencia de la Administración del Estado, cuestión que parece entender el gobierno si consideramos las últimas iniciativas adoptadas en esta materia.

El establecimiento de un procedimiento administrativo electrónico definitivo, que nos permita afirmar que en Chile existe un *E-Government*, debe programarse a través de un diseño legislativo serio, que abarque no solo los aspectos jurídicos que deben considerarse en un procedimiento de este tipo, sino que también cubra las particularidades de nuestra cultura digital y los aspectos organizacionales que se deben adoptar en el tema del gobierno electrónico.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaquí y CHINCHILLA, M. Carmen (2001): "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbitos de las Administraciones Públicas", *Revista Española de Derecho Administrativo* (n° 109): pp. 35 – 60.
- BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2002): *Procedimiento administrativo electrónico* (Granada, Editorial Comares) 325 pp.
- BOLÁS Alfonso, Juan (2000): "Firma electrónica, comercio electrónico y fe pública notarial", *Revista Jurídica del Notariado* (n° 36): pp. 31 – 64.
- BREWER-CARÍAS, Allan (2009): "*Principios generales del procedimiento administrativo: hacia un Estado continental*", MACHADO ARIAS, Juan Pedro (coord.), *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina* (México D.F., Konrad-Adenauer-Stiftung), pp. 163 – 199.
- CENDRÓS G., Jesús, DURANTE, Carlos y FERMÍN, José (2004): "Factores estratégicos para desarrollar el gobierno electrónico en las alcaldías de Venezuela", *Opción* (vol. 20 n° 45): pp. 132 – 152.
- DÁVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel (1993): "El documento electrónico en la vigente ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común", *Revista de Administración Pública* (n° 131): pp. 455 – 491.

DÍAZ GARCÍA, Alexander (2008): "Las notificaciones electrónicas judiciales en Colombia. El notario electrónico (firmado electrónicamente)", *Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento* (vol. 5 n° 2): pp. 131 – 138.

GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (coordinadores) (2008): *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (Navarra, Thomson / Aranzadi) 566 pp.

GASCÓ, Mila (2009): "El papel de las instituciones en el desarrollo del Gobierno Electrónico en América Latina: algunas reflexiones", *Revista Chilena de Administración Pública* (n° 14): pp. 37 – 59.

GEDID, John (2011): "Modernizing agency practice: The 2010 Model State Administrative Procedure Act", *Widener Law Journal* (n° 20): pp. 697 – 706.

GRANADOS, Ignacio (2002): "Utopías y realidades del gobierno electrónico en España. Mapa descriptivo", *Cultura & Política @ Ciberespacio, 1er Congreso Online del Observatorio para la CiberSociedad, Comunicaciones – Grupo 8, Democracia y participación ciudadana en la sociedad interconectada*, 16 p.. Disponible en <[http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/231_Utopias%20y%20realidades%20del%20Gobierno%20electr%C3%B3nico%20en%20Espa%C3%B1a.%20Mapa%20descriptivo.%20\(Ignacio%20Mart%C3%ADn%20Granados\).pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/231_Utopias%20y%20realidades%20del%20Gobierno%20electr%C3%B3nico%20en%20Espa%C3%B1a.%20Mapa%20descriptivo.%20(Ignacio%20Mart%C3%ADn%20Granados).pdf)>, fecha de consulta: 25 mayo 2013.

HESS A., Christian (2000): "Hacia el Procedimiento Electrónico Administrativo y Judicial", *Ponencia al VII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*, Lima, Perú. Disponible en <<http://hess-cr.blogspot.com/2000/01/hacia-el-procedimiento-electrnico.html>>, fecha de consulta: 7 febrero 2012.

KLIMA, Jaime (2003): "The E-Government act: promoting E-Quality or exaggerating the digital divide?", *Duke L. & Tech. Rev.* (n° 9) 8 pp. Disponible en <<http://www.law.duke.edu/journals/dltr/articles/2003dltr0009.html>>, fecha de consulta: 4 febrero 2012.

LARA Arroyo, José Luis y HELFMANN Martini, Carolina (2011): *Repertorio Ley de Procedimiento Administrativo. Jurisprudencia, Comentarios, Concordancias e Historia de la Ley* (Santiago, AbeledoPerrot / LegalPublishing Chile) 1194 pp.

- MOYA García, Rodrigo (2003): “El procedimiento administrativo electrónico en Chile”, *Revista Chilena de Derecho Informático* (n° 3): pp. 77 – 93.
- OBSERVATORIO DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (2010): *Estudios WIP y BIT sobre uso de Internet en Chile revelan crecimiento de usuarios y de E-Comercio*. Disponible en <<http://www.observatoriotic.gob.cl/estudios-wip-y-bit-sobre-uso-de-internet-en-chile-revelan-crecimiento-de-usuarios-y-de-e-comercio>>, fecha de consulta: 7 abril 2011.
- ORTEGA, Luis (1993): “Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha* (n° 18 Ejemplar dedicado a: Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común): pp. 211 – 218.
- PEÑAFIEL Reyes, Juan (2009): “¿Y la administración pública chilena cómo está en tecnologías?”, *Blog CIAPE: educación y tecnología*. Disponible en <<http://www.ciape.org/blog/?p=112>>, fecha de consulta: 7 abril 2011.
- QUINTERO NAVAS, Gustavo (2011): “Procedimiento administrativo electrónico: aportes de la ley 1437 de 2011”, *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías* (n° 5): pp. 1 – 13.
- RODRÍGUEZ-ARANA Muñoz, Jaime (2009): “El derecho administrativo en el siglo XXI”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUDC)* (n° 13): pp. 627 – 643.
- SAARENPÄÄ, Ahti (2005): “Gestión y Administración Pública electrónica. Aspectos de la planificación jurídica en una sociedad en red”, *Revista Chilena de Derecho Informático* (n° 7): pp. 15 – 25.
- SANJUÁN GARCÍA, Pablo (2010): “La E-Administración: ¿es común el procedimiento administrativo electrónico?”, *Lex Nova: La revista* (N° 59): pp. 18 – 21.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2003): “La Ley N° 19.880 sobre Procedimientos Administrativos ¿“Aleluya” o “Miserere”?”, AA.VV., *Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos* (Santiago, Academia de Derecho Santo Tomás de Aquino, Universidad Santo Tomás) 234 pp.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2009): *Derecho Administrativo. Temas fundamentales* (Santiago, AbeledoPerrot / LegalPublishing Chile) 788 pp.

VALERO TORRIJOS, Julián (2004): *El régimen jurídico de la E-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo* (Granada, Editorial Comares) 224 pp.

VILORIA MÉNDEZ, M. (2001): "Mensajes de datos y la prueba de los negocios, actos y hechos con relevancia jurídica soportados en formato electrónico", *REDI Revista Electrónica de Derecho Informático* (nº 36). Disponible en <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/source/redi-29/issue_nbr/%2336>, fecha de consulta: 4 febrero 2012.

ZAPATERO LOURINHO, Angélica Sara (2011): "Cotejo y compulsas de los documentos, responsabilidades asumidas por los ciudadanos en la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos", *VIII Seminario Hispano-Mexicano de Biblioteconomía y Documentación*, 21-25 de marzo de 2011, Facultad de Ciencias de la Documentación-Universidad Complutense de Madrid, pp. 327 – 338. Disponible en <<http://eprints.ucm.es/13389>>, fecha de consulta: 4 febrero 2012.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Código Contencioso Administrativo (Colombia), 2 julio 2012. Disponible en <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/codigo_contencioso_administrativo.html>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia), creado por Ley nº 1437, *Diario Oficial* (nº 47.956), 18 enero 2011. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Constitución Política de la República de Chile de 1980 actualizada con reforma del año 2005, Decreto 100 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado. *Diario Oficial*, 22 septiembre 2005.

Decreto 65/98 (Uruguay), sobre procedimientos administrativos electrónicos, *Diario Oficial*, 10 marzo 1998. Disponible en <http://www.armada.mil.uy/pdf/dirme_pdf/decretos_pdf/d-65-98-10-03-1998-reglamentase-la-implementacion-de-medios-electronicos-de-transmision-almacenamiento-y-manejo-de-documentos-en-la-administracion-publica.pdf>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Decreto n° 77 (Chile), sobre eficiencia de las comunicaciones electrónicas entre órganos de la Administración del Estado y entre estos y los ciudadanos. *Diario Oficial*, 23 diciembre 2004.

Decreto n° 181 (Chile), aprueba reglamento de la ley 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y la certificación de dicha firma. *Diario Oficial*, 17 agosto 2002.

Decreto n° 250 (Chile), aprueba el reglamento de la Ley N° 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, *Diario Oficial*, 24 septiembre 2004.

Decreto n° 1.774 (Colombia), por el cual se reglamenta la Ley n° 537 del 1 de diciembre de 1999, *Diario Oficial* (n° 44.160), 14 septiembre 2000. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6052>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Decreto n° 2.150 (Colombia), por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, *Diario Oficial* (n° 42.137), 5 diciembre 1995. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1208>>, fecha de consulta: 11 de mayo 2013.

Decreto n° 2.170 (Colombia), por el cual se reglamenta la Ley 80/1993, se modifica el Decreto 855/1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527/1999, *Diario Oficial* (n° 44952), 3 octubre 2002. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5798>>, fecha de consulta: 11 de mayo 2013.

Directiva Presidencial n° 2 de 2000 (Colombia), sobre estrategia de Gobierno en línea. Disponible en <<http://www.mintic.gov.co/index.php/docs-normatividad?pid=697&sid=769:02>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

E-Government Act 2002, (Estados Unidos), to enhance the management and promotion of electronic Government services and processes by establishing a Federal Chief Information Officer within the Office of Management and Budget, 17 diciembre. Disponible en <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Ley 11/2007 (España), de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, *Boletín Oficial del Estado*, 23 junio 2007. Disponible en <http://www.ugr.es/~ustea/Auxiliar_2011_archivos/Bloque%20I%20

Normativa%20general/Tema3_Ley_11-2007.PDF>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Ley 30/1992 (España), de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, *Boletín Oficial del Estado* (nº 285), 27 noviembre 1992. Disponible en <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Ley nº 527 (Colombia), por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial* (nº 43.673), 21 agosto 1999. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1999/ley_0527_1999.html>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Ley nº 734 (Colombia), por la cual se expide el Código Disciplinario Único, *Diario Oficial* (nº 44.699), 5 febrero 2002. Disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Ley nº 1.150 (Colombia), por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos, *Diario Oficial* (nº 46.691), 16 julio 2007. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/m/m_norma.jsp?i=25678>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

Ley nº 19.628 (Chile), sobre protección de la vida privada. *Diario Oficial*, 28 agosto 1999.

Ley nº 19.799 (Chile), sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. *Diario Oficial*, 12 abril 2002.

Ley nº 19.880 (Chile), establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 mayo 2003.

Ley nº 19.886 (Chile), de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. *Diario Oficial*, 30 julio 2003.

Ley nº 20.285 (Chile), sobre acceso a la información pública. *Diario Oficial*, 20 agosto 2008.

Ley n° 20.494(Chile), agiliza trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas. *Diario Oficial*, 27 enero 2011.

Ley n° 20.500 (Chile), sobre participación ciudadana en la gestión pública. *Diario Oficial*, 16 febrero 2011.

Model State Administrative Procedure Act 2010, 15 octubre, (Ley modelo sobre procedimiento administrativo estatal), Uniform Law Commission (also known as National Conference of Commissioners on Uniform State Laws). Disponible en <http://www.uniformlaws.org/shared/docs/state%20administrative%20procedure/msapa_final_10.pdf>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

JURISPRUDENCIA CITADA

Contraloría General de la República, *sobre acto administrativo, propuesta de antecedentes por cd rom* (2005): 11 marzo 2005, dictamen n° 12.723. Disponible en <<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=614F580736519987842571BD004BB1BC>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

_____, *sobre procedencia de efectuar notificaciones por medios electrónicos en los concursos de alta dirección pública* (2007): 22 agosto 2007, dictamen n° 38.121. Disponible en <<http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri%5Cboletinjurisprudencia.nsf/DetalleDictamenBoletin?OpenForm&UNID=2D7AD6C3BFBB7D7484257341006AB5BA>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

_____, *sobre trámites vía electrónica firma digital Serviu* (2008): 6 agosto 2008, dictamen n° 36.764. Disponible en <<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=FC9E669F6806A6FF842574A2004FA297>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

_____, *sobre procedencia de emisión electrónica de permisos de circulación* (2010): 7 junio 2010, dictamen n° 29.845. Disponible en <<http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri%5Cboletinjurisprudencia.nsf/DetalleDictamenBoletin?OpenForm&UNID=6034959EBF5859D48425773D0068A2C7>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.

_____, *desestima solicitud de reconsideración de la jurisprudencia administrativa relativa a las publicaciones en diarios electrónicos* (2010): 1 septiembre 2010, dictamen n° 51.028. Disponible en <<http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri%5Cboletinjurisprudencia.nsf/DetalleDictamenBoletin?OpenForm&UNID=8D680B16D7AFDF4E8425779A0056D93B>>, fecha de consulta: 11 mayo 2013.